

LE ROLE DE L'ETAT DANS LA RESTRUCTURATION INDUSTRIELLE: MAIN VISIBLE OU MAIN INVISIBLE?

Wally Struys

Chef de Département, Ecole Royale Militaire, Bruxelles

Même s'il s'agit aujourd'hui de parler du rôle de l'Etat dans la restructuration de l'industrie de défense, il me faudra faire référence à l'économie globale. Nous célébrons désormais l'économie de marché et nous étudions les raisons exactes pour lesquelles les anciennes économies dirigées n'ont pas réussi à atteindre leurs objectifs. Aujourd'hui, la victoire du marché sur l'Etat est considérée comme un truisme. Mon intention n'est évidemment pas de remettre cette évolution en question; il m'appartient néanmoins de relativiser ce bulletin de victoire en me référant à la situation particulière dans laquelle se trouve l'industrie d'armement.

Je ne veux pas non plus initier une discussion sémantique, idéologique ou économique sur le rôle de l'Etat dans les mécanismes du marché, mais plutôt de rappeler quelques éléments de base. Des économies de marché pures, sans aucune intervention de l'Etat, n'existent pas et n'existeront jamais. Il y a toujours un certain nombre d'interventions destinées à réduire les imperfections du marché. Je pourrais les subdiviser en interventions supplétives, régulatrices et préventives et enfin en interventions dirigées.

Les *interventions supplétives* sont indispensables là où l'initiative privée est inexistante ou insuffisante et ne peut donc satisfaire des besoins individuels ou collectifs. Les *interventions régulatrices et préventives* sont nécessaires dans une économie moderne, complexe, où le rôle de l'Etat est de créer un cadre institutionnel et légal limitant l'initiative privée afin de protéger les individus et les entreprises contre des abus de pouvoir économique.

Notons qu'il n'existe pas de controverse sur la nécessité des interventions supplétives, régulatrices et préventives; ceci n'est toutefois pas le cas de la troisième catégorie, les *interventions dirigées*, sujettes à des critiques voire à des antagonismes parfois acerbes. Elles représentent en effet des interventions destinées à réaliser certains objectifs déterminés par la politique économique de l'Etat et pas nécessairement désirés par les entreprises privées. C'est dans ce domaine que l'on trouve notamment l'influence de l'Etat dans le capital et les prises de décisions des entreprises. Afin de bien évaluer les aspects économiques de la modernisation d'une industrie de défense, il convient d'en décrire un contour qui tienne compte au maximum de ses aspects les plus importants, à

savoir le rôle du marché, de la concurrence et de l'Etat, les pressions nées de la conversion des activités productives pour la défense, ainsi que la nécessité de tenir compte d'autres contraintes dans le domaine économique, financier et écologique.

1. L'environnement géostratégique de l'offre d'armements

Après une évolution progressive d'une *économie de guerre "chaude"* vers une *économie de guerre "froide"*, puis vers une *économie de défense*, le monde semblait se diriger avant le 2 août 1990 vers une véritable *économie de paix*, dans laquelle les priorités accordées aux dépenses militaires et aux forces armées seraient devenues beaucoup moins importantes.

Depuis la guerre du Golfe, le conflit en ex-Yougoslavie et les autres foyers de crise existants ou potentiels ont montré qu'un désarmement général reste utopique. La plupart des gouvernements ont néanmoins mené une politique de défense dont les caractéristiques les plus importantes ont été les suivantes:

- la diminution des dépenses militaires;
- la réduction des effectifs;
- une professionnalisation plus élevée;
- la multinationalisation des unités;
- le renforcement des capacités d'intervention rapide;
- la mobilité et la flexibilité.

Les révisions des politiques militaires et les restructurations des forces armées européennes sont avant tout des conséquences directes de la fin de la guerre froide. Il convient cependant de ne pas négliger le motif budgétaire sous-jacent. Outre la contrainte internationale, c'est la crise des finances publiques des différents Etats qui motive les réductions des budgets militaires. On peut même se demander si, dans certains pays, la fin de la guerre froide n'a pas constitué un motif secondaire, voire un alibi pour justifier les bouleversements dans le paysage de la défense. Il me semble que beaucoup de gouvernements se sont laissés guider par des considérations financières afin de fixer leurs politiques militaires. Les déficits des finances publiques, les substitutions budgétaires et la crise économique ont davantage influé sur la prise de décision en matière militaire que les préoccupations pures de sécurité.

L'Etat, responsable du choix des priorités et de la répartition des ressources humaines, financières, économiques et techniques disponibles, se trouve évidemment à la base de toutes ces décisions de politique générale.

Pour ce qui concerne les budgets militaires, il s'avère que les dépenses en personnel sont plus difficiles à réduire en raison des contraintes sociales et que les dépenses de fonctionnement sont relativement inélastiques à cause des missions dans le cadre des opérations humanitaires ou de maintien de la paix dans le cadre des engagements internationaux.

Ce sont donc surtout les achats d'équipements qui subissent la plus forte érosion budgétaire dans la plupart des pays alors que l'OTAN doit conserver des forces modernes, souples et bien équipées, dont certaines doivent être dotées d'armement de haute technologie afin de faire face à toutes les menaces potentielles. La demande d'équipements militaires est ainsi devenue insuffisante pour rendre possible le maintien d'une industrie de défense au même niveau qu'auparavant.

Notons dès à présent que c'est l'Etat qui a dû assumer ses responsabilités et prendre les mesures adéquates afin d'adapter ou de faire adapter les activités productives pour la défense à la nouvelle situation géostratégique.

2. Les limites de l'épure

2.1. De l'économie dirigée vers l'économie de marché

Une économie de marché est basée sur le principe juridique du *droit à la propriété privée* et sur la *décentralisation des prises de décisions*. Les trois catégories d'agents économiques (consommateurs, producteurs et détenteurs de ressources) jouissent d'une large liberté quant au choix des quantités à consommer ou à produire, des méthodes et des techniques utilisées ainsi que du moment et des moyens à mettre en œuvre afin d'atteindre leurs objectifs.

Cette liberté, dont les corollaires constituent, par la force des choses, la division du travail et la spécialisation, donne naissance à des échanges de biens et de services sur un lieu de rencontre entre les différents agents économiques: le *marché*. Ce système est censé assurer la meilleure efficacité possible sur le plan du choix des biens à produire et des services à prester, de la répartition des facteurs de production et de la distribution des biens et des services afin d'atteindre de façon naturelle un ordre et un équilibre économiques.

Les Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO) ont décidé, à l'aube de la présente décennie, de transformer leurs économies dirigées en économies de marché. Il s'en est suivi une croissance importante du secteur privé dans la production de biens et de services. Cela n'a toutefois pas suffi pour garantir une restructuration efficace des anciennes entreprises publiques; elles ne sont pas toutes prêtes encore à entrer en compétition avec leurs homologues occidentaux. Les difficultés les plus importantes ont été:

- le manque de financement externe;
- l'Etat est resté un actionnaire important dans un certain nombre d'entreprises;
- le management et les syndicats ont continué à exercer une influence trop importante par rapport aux actionnaires externes;
- l'Etat a imposé des contraintes aux nouveaux actionnaires (par exemple en ce qui concerne l'emploi).

Dans le cadre de ce colloque, il me revient de poser la question de savoir si, en général, l'industrie de défense se comporte de la même façon que les autres secteurs d'une économie de marché et si la transformation des systèmes économiques des PECO donne lieu à une conversion et à une modernisation de leurs industries de défense dans un environnement propice. Il serait hasardeux, pour les PECO, d'estimer que, puisqu'ils sont en phase de transition vers une économie de marché, ils se trouvent automatiquement dans des conditions propices pour réaliser la modernisation, la conversion et le renouveau de leurs industries de défense. L'économie de marché, à elle seule, n'est de toute évidence pas capable de résoudre ces problèmes. Même à l'Ouest, l'acquisition de matériels pour la défense se déroule dans un environnement très spécifique parce que les principes économiques de base ne sont pas les mêmes sur tous les marchés.

Une entreprise de défense évolue effectivement dans un environnement fort différent de celui d'une entreprise commerciale. Il convient donc d'examiner la spécificité d'un marché d'armement, c'est-à-dire les différences par rapport à un marché commercial classique en économie de marché.

2.2. Heurs et malheurs d'un marché de défense

Le marché des armements est en effet loin de ressembler au marché civil, tant au niveau de son organisation que de son fonctionnement. Les relations entre l'offre et la demande ne s'y présentent pas de la même façon que sur un marché classique. Il y existe des particularités originales depuis l'initiation du processus d'acquisition, à savoir la naissance du besoin, jusqu'à son aboutissement, la commercialisation.

Le besoin d'un système d'armes naît généralement chez le client - les forces armées - à savoir l'Etat. Il appartient aux responsables politiques d'un pays de définir la politique étrangère qu'il convient de mener dans le cadre international et intergouvernemental des relations politiques, économiques et militaires entre Etats souverains.

Contrairement à un producteur "classique" sur un marché commercial, un producteur d'armements ne peut exercer son esprit d'initiative qu'à l'intérieur des limites déterminées par son client. Aucun industriel de l'armement ne peut en effet décider de son propre chef de la quantité et de la qualité des armes qu'il va produire, ni de leur prix de vente.

L'industrie d'armement doit se contenter de l'Etat comme unique client au plan national; elle doit en outre passer par lui pour obtenir des licences d'exportation. L'Etat choisit donc également les autres clients de son industrie en se basant non seulement sur des arguments économiques, mais également sur des critères stratégiques ou tactiques relevant de la politique étrangère, de sécurité et de défense. Les entreprises d'armement sont donc loin de maîtriser la politique d'exportation de leurs produits. Ceci ne signifie évidemment

pas qu'il n'existe aucune concurrence entre les producteurs; elle s'exerce toutefois d'une façon tout à fait différente de celle que l'on rencontre sur un marché classique.

Même le financement de ses activités ne dépend pas entièrement du producteur: le plus souvent, c'est l'acheteur qui supporte une partie importante du coût de développement, voire de production du produit final. Les dépenses impliquées sont tellement élevées que le seul recours au financement privé est impossible. Le "return" sur l'investissement consenti est en outre aléatoire et tardif. Peu nombreuses sont les entreprises capables de financer de tels projets, et même dans ce cas, les risques inhérents les obligent de toute façon à faire appel au financement public. L'industrie d'armement a donc besoin du soutien de l'Etat.

L'information sur les produits de l'industrie de défense ne circule pas librement pour des raisons tant de secret militaire que commercial. L'acheteur a - parfois! - le loisir de choisir entre quelques prototypes, mais la durée du cycle de développement et le coût de nouveaux systèmes découragent toute modification du choix après le démarrage de la production en série. Le prix ne constitue pas nécessairement le facteur dominant dans le choix de l'acheteur; il joue souvent un rôle moins important que les autres déterminants comme la qualité, la disponibilité, les innovations impliquées, l'acquisition d'un nouveau savoir-faire technologique et enfin les retombées économiques pour l'économie nationale de l'acheteur. La demande est fonction d'une série de considérations politiques, économiques, sociales et militaires.

Le marché lui-même, lieu de rencontre entre l'offre et la demande, constitue le plus souvent un *monopsonne limité*, voire un *monopole bilatéral*. Les relations entre l'acheteur et le vendeur y sont très personnalisées.

Sur un véritable marché commercial, l'entrepreneur anticipe sur la demande future espérée afin de produire un bien lui permettant de réaliser un profit intéressant. Il n'est donc guère attiré par une production requérant des investissements importants et, de surcroît, sujette à une demande discontinue. Or, la fabrication de systèmes d'armes présente justement ces dernières caractéristiques.

L'entrepreneur ne se déclare prêt à engager une part importante de sa capacité de production qu'à condition de voir intervenir son client - l'Etat -, afin de contribuer à mettre sur pied un appareil productif spécialisé ainsi que d'éviter des fluctuations conjoncturelles néfastes, éventuellement aggravées par une demande militaire déficiente.

Une fois le programme démarré, le client ne peut que difficilement refuser l'achat. Une partie importante du coût de production est en effet payée par l'Etat longtemps avant de savoir quelle sera la qualité du produit. Le gouvernement peut certes supprimer, réduire ou modifier le programme avant son aboutissement, mais les coûts déjà consommés seront toujours à sa charge, que ce soit de façon directe ou indirecte.

Ajoutons encore que la Défense est un bien public, qui doit par définition être fourni par l'Etat. L'industrie de défense ne peut donc ignorer les contraintes collectives de la satisfaction de ce besoin collectif. Les obstacles du secret militaire et des règles administratives très strictes ont également été à la base d'une culture différente au sein des entreprises d'armement par rapports aux exigences du marché.

3. La modernisation et la conversion des industries de défense: un travail sans filet?

A première vue, la conversion constitue un problème tout simple de réallocation des ressources. Les utilisations alternatives des ressources en capital dont le complexe militaro-industriel ne trouve plus usage sont multiples, si l'on tient compte de la multitude de besoins collectifs et individuels insatisfaits dans le monde entier. N'y aurait-il donc plus qu'à "convertir"?

L'entreprise ne fonctionne malheureusement pas d'une façon aussi simpliste. La conversion ne peut être étudiée que dans le cadre des coûts et des bénéfices d'une diminution de l'effort de défense. Celle-ci exerce un impact économique à la fois sur les forces armées et sur l'industrie de défense. Des conséquences directes, indirectes et induites en résultent pour toute l'économie.

3.1. La conversion des activités industrielles de défense

Si la diminution de l'effort de défense a provoqué une réduction de l'emploi militaire et civil dans les forces armées, ainsi qu'une fermeture d'installations militaires, elle a également été à la base d'une diminution quantitative, voire qualitative des activités de l'industrie de défense, qui a également dû supporter des pertes d'emplois et des fermetures d'entreprises.

Il existe plusieurs formes de conversion. Sans en faire une description exhaustive ici, relevons celles de:

- la *reconversion*, à savoir un retour de certaines entreprises vers des activités civiles, après avoir été occupées, pendant un certain temps, à des tâches militaires;
- la *conversion directe* d'établissements de recherche et d'usines de défense en entreprises de recherche et de manufacture de biens civils; elle implique une substitution de produits au sein des mêmes entités économiques;
- la *diversification*, à savoir l'introduction d'une entreprise dans un domaine d'activité économique différent, soit par le biais d'une modification de ses structures internes, soit par le biais d'acquisition de parts sociales, *sans abandonner son domaine d'activités antérieur*.

Le problème de la conversion est en soi comparable à celui du passage d'un secteur économique en déclin vers un secteur en progrès: les secteurs des charbonnages, de la sidérurgie, du textile et de la construction navale

en ont été des exemples dans le passé lointain ou récent. La conversion y a duré au moins dix ans et a également connu davantage d'échecs que de succès.

Il n'y a pas de raison - que du contraire - que la conversion de la production militaire vers le secteur civil ne prenne pas également du temps. Sans planification à très long terme, la conversion est impossible, surtout parce que la gestion technique, économique et commerciale d'une firme spécialisée dans la défense n'est pas du tout orientée vers la réalisation d'un bien de consommation. Or, le temps est justement une denrée rare: les difficultés de la relance économique, le sous-emploi, la concurrence et la marche vers une Europe intégrée constituent en effet des contraintes incontournables à court et à moyen terme.

Le principe de la conversion n'est pas différent dans les PECO que dans les pays occidentaux: il s'agit également de réallouer des ressources économiques. Les problèmes de conversion y sont toutefois infiniment plus difficiles encore qu'à l'Ouest, puisqu'ils doivent faire face à d'énormes risques économiques et sociaux découlant de la restructuration de leurs économies nationales dans un contexte politique et social des plus difficile. Or, la transition des vestiges des économies dirigées vers des économies de marché fonctionnant bien n'est pas encore terminé.

3.2. La modernisation de l'industrie de défense et les contraintes du marché

Peu nombreuses ont été les entreprises parvenant à fabriquer des produits identiques ou semblables pour les marchés civils. Certaines s'efforcent d'utiliser leurs ressources, leur technologie et leurs compétences acquises dans la production pour la défense dans de nouvelles activités civiles. Cette politique se heurte à plusieurs difficultés ou contraintes.

En effet, la plupart des entreprises de défense sont spécialisées dans des domaines bien spécifiques à la défense et n'ont pas l'habitude d'opérer sur des marchés civils concurrentiels: comme nous l'avons vu plus haut, la culture d'entreprise y est fondamentalement différente. La nature "spéciale" d'un marché d'armement s'est trouvée plus compliquée encore depuis la détente et l'apparition des tentatives de conversion dans pratiquement tous les pays en même temps.

La conversion ne peut en outre réussir que si une complémentarité existe entre les élasticités de l'offre et de la demande dans les secteurs visés par les tentatives de conversion et si la demande n'y est pas entièrement satisfaite. En tout état de cause, les comportements sur le marché sont devenus différents; certaines entreprises s'adaptent avec succès et survivent, alors que d'autres échouent, finissent par disparaître et occasionnent des impacts négatifs sur l'économie locale, régionale et nationale.

Ici également, l'Etat a un rôle important de régulateur et d'initiateur à jouer: il doit mettre en œuvre des politiques tendant à assister la réallocation des ressources, la conversion, l'entraînement à de nouvelles activités et le rééquipement, c'est-à-dire la mise à la disposition de l'économie d'un nouvel outillage moderne et performant. Ce rôle est essentiel, alors que sur un marché commercial classique, l'intervention de l'Etat est moins indispensable, l'industrie de défense représente sans doute l'un des rares marchés où l'intervention de l'Etat est non seulement utile, mais vitale.

Les entreprises de défense éprouvent donc beaucoup de difficultés à s'adapter aux réalités du marché civil: les règles de la concurrence, les contraintes de la compétitivité, les méthodes de commercialisation, la prise totale de risques financiers et la nécessité d'investir sur fonds propres sont autant de caractéristiques méconnues par elles. Elles ne possèdent que peu d'expérience dans le domaine de la commercialisation d'un bien civil classique et se font le plus souvent damer le pion par leurs concurrents plus aguerris.

A mon avis, il faut éviter de laisser les industries de défense se convertir, se restructurer ou se moderniser de façon spontanée, sous la pression des événements; ce genre de marché NE s'ajuste PAS de lui-même! L'Etat **doit** y intervenir afin de créer un cadre institutionnel, légal et économique à *l'intérieur duquel* l'initiative privée peut s'exprimer, tout en privilégiant une politique cohérente et coordonnée à long terme.

3.3 Main visible, main invisible et privatisation

La main invisible ou visible ne fait référence à aucune intervention divine hypothétique, ni au jardin d'Eden, mais à un autre Adam - Adam SMITH (*An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776) - et à son marché autorégulateur.

On peut avoir l'impression que les interventions de l'Etat dans une économie de marché sont limitées à ce qui semble strictement nécessaire; c'est d'ailleurs le plus souvent le cas. Le *hic*, c'est que le "strict nécessaire" peut varier en fonction du secteur et des circonstances.

Tout en étant un défenseur fervent de l'économie de marché, de l'initiative privée, et de l'idée que peu d'Etat vaut généralement mieux que beaucoup d'Etat, je pense qu'il existe des tâches et des activités que l'initiative privée ne peut entreprendre seule et que l'Etat doit alors intervenir afin d'assurer de bonnes performances. C'est le cas du marché de la défense.

L'esprit d'initiative, l'acceptation du risque et la libre recherche du profit par les industriels du secteur de l'armement se trouvent limités par leur client, les pouvoirs publics. Nous avons souligné plus haut que ces limitations et ces contrôles sont inévitables même si cela ne paraît pas "normal" eu égard à un système d'économie de marché.

Le marché de la défense n'est donc pas en concurrence parfaite et ne s'en approche même pas. Il s'agit généralement d'un monopsonne limité ou d'un monopole bilatéral. Avant les bouleversements géostratégiques récents, ce marché impliquait déjà une intervention non négligeable de l'Etat afin de compenser la demande discontinue. Aujourd'hui, avec la réduction du marché captif et tenant compte des nouvelles politiques économiques, financières et monétaires, l'Etat doit assurer la transition et le maintien d'une base industrielle et technique de défense, sinon pour des raisons économiques, du moins pour des raisons politiques et de sécurité.

Le problème ne consiste donc pas, à mon sens, de discuter de l'ampleur des interventions de l'Etat dans un marché d'armements qui N'est PAS autorégulateur, mais plutôt de leur qualité et de leur efficacité.

Si l'Etat veut maintenir une industrie de défense ou un certain nombre d'entreprises d'armement au plan national, c'est à lui de prendre des mesures pour que ces activités persistent, pour que ces firmes soient viables et continuent à garder leur potentiel humain et technique, même en période de disette de commandes et de contrats.

L'intervention de l'Etat est en outre nécessaire afin de déterminer l'orientation générale et la coordination des activités de conversion.

Dans les PECO, l'influence du secteur privé dans l'économie a connu un essor spectaculaire au cours des dernières années. La privatisation ne modifie toutefois en rien les données du problème de l'industrie d'armement. Il existe, d'une part, des degrés d'intervention différents d'un pays à l'autre, mais d'autre part, que les entreprises de défense soient publiques ou privées, l'Etat DOIT de toute façon honorer ses responsabilités historiques qui ne peuvent être délaissées sous prétexte de privatisation.

En tout Etat de cause, il convient de tenir compte encore des données récentes qui justifient plus que jamais une intervention des gouvernements dans l'industrie d'armement:

- les modifications récentes et la mondialisation de l'économie ont rendu les entreprises de plus en plus dépendantes des marchés internationaux;
- les méga-fusions opérées aux Etats-Unis et celles qui se profilent en Europe.

4. Conclusion

Depuis le début de la présente décennie, les industries d'armement ont été confrontées à une succession de défis comme les restrictions budgétaires, la réduction de la demande d'armements et des bouleversements géopolitiques. La conversion et la modernisation des industries de défense ne peuvent se réaliser qu'au prix d'efforts réalisés en commun, ce qui implique une coordination optimale des politiques industrielles et commerciales entre pays partenaires et clients et un renoncement aux vieux réflexes protectionnistes.

Or, la coopération entre entreprises de défense est souvent initiée par les gouvernements. Sur le Vieux Continent, l'Union Européenne tente de promouvoir une politique étrangère cohésive englobant la sécurité. Cette tentative n'a pas encore rencontré beaucoup de succès: *ce sont en effet les Etats (nationaux) qui en détiennent la souveraineté et qui décident!*

Il serait dangereux de considérer que l'économie de marché en tant que telle résoudrait tous les problèmes. Les gouvernements doivent établir un cadre institutionnel et légal afin de déterminer des orientations générales et d'assurer les activités industrielles tant sur le plan global que dans le secteur des armements, que ce soit de façon directe ou indirecte ou en soutenant l'initiative privée.

C'est d'un coup de main dont l'industrie a besoin, qu'il soit visible ou invisible...